



CMS Memo: Orden og afskrækkelse

Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim

Breitenbauch, Henrik Ø.; Byrjalsen, Niels; Winther, Mark; Jakobsen, Mikkel Broen

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Breitenbauch, H. Ø., Byrjalsen, N., Winther, M., & Jakobsen, M. B. (2018, jan.). CMS Memo: Orden og afskrækkelse: Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim.



Orden og afskrækkelse

Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim

Forholdet imellem Vesten og Rusland er forværret siden den russiske annektering af Krim i 2014. Den europæiske sikkerhedsorden, der muliggjorde fredelig sameksistens og fremskridt i de to årtier efter afslutningen af den kolde krig, er nu langt mindre stabil. Den nye situation er så markant anderledes, at tiden efter den kolde krig må siges at være slut.

Udviklingen siden 2014 manifesterer et mere grundlæggende skred, som finder sted i disse år: fra en relativt homogen europæisk orden, hvor der var enighed om, hvordan magtrelationer skal håndteres, til en tiltagende heterogen orden, der er præget af uenigheder om, hvordan sikkerhed tilvejebringes i Europa. Der er derfor behov for en fornyet strategisk bevidsthed, så den aktuelle forværring af den sikkerhedspolitiske situation i Europa kan håndteres bedst muligt.

Vesten har af tre grunde et særligt ansvar for at håndtere den nye sikkerhedspolitiske situation. For det første er Vesten den stærkeste part. For det andet vil Rusland, selv med et andet fremtidigt regime, stadig være en del af det geografiske Europa

CMS Memo

Januar 2018 · Henrik Ø. Breitenbach, Niels Byrjalsen,
Mark Winther og Mikkel Broen Jakobsen

Centrale pointer

- Danmark, Europa og Vesten bør tage ansvar for at udvikle en europæisk orden, der fastholder den eksisterende sikkerhedsarkitektur, herunder NATO's afskrækkelse, men også levner plads til Rusland
- Det er centralt, at vestlige beslutningstagere forstår den sikkerhedspolitiske situation, der har karakter af en fundamental politisk konflikt mellem Rusland og Vesten
- Danmark og Europa bør vægte internationale regelsæt og aftaler højt i håndteringen af Rusland, også over for USA

og dermed fortsat en geopolitisk udfordring. For det tredje – og vigtigst – tjener det bedst vestlige interesser at skabe en sammenhængende strategi over for Rusland – en strategi, som fokuserer på at minimere risici for konflikteskalation nu og på længere sigt.

Det er med andre ord afgørende at tænke situationen med Rusland videre, ud over den kriseorienterede tænkning, der har været fremherskende siden 2014. Det kan man bedst ved på den ene side at anerkende, at der neden under internationale politiske institutioner, som virker gennem politisk og juridisk regulering af hovedsageligt økonomiske forhold, altid findes en geopolitisk virkelighed, der virker gennem magtbalancer. Sikkerhedspolitik udgør dermed en forudsætning for fredelig international sameksistens og økonomisk samhandel. På den anden side er det centralt at forstå, at den russiske konfliktopfattelse indebærer, at konflikten med Vesten både foregår i militære og ikke-militære dimensioner. NATO's militære initiativer siden 2014 er derfor nødvendige, men ikke tilstrækkelige modtræk i den nye situation. Der er samtidig et behov for, at Vesten udformer en ny vision for en europæisk orden, som Rusland – eventuelt under et nyt regime – kan se sig selv trives i.

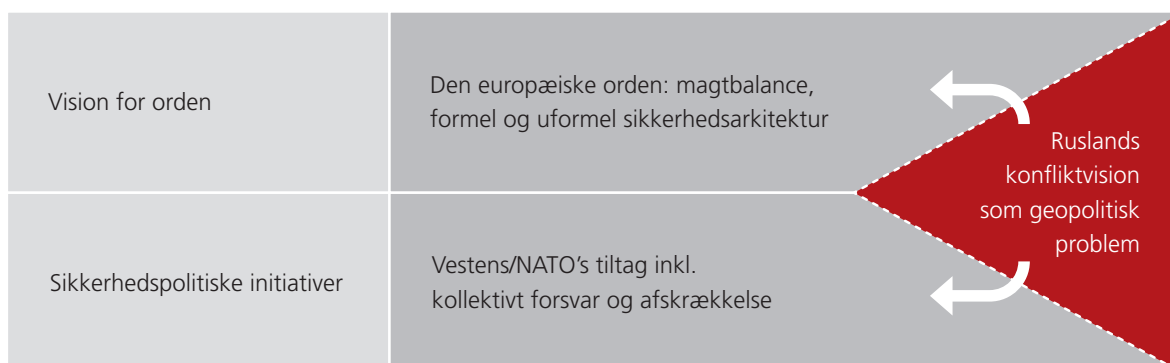
CMS Rapporten *Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim* undersøger på denne baggrund væsentlige aspekter af den nye situation med henblik på dels at informere beslutningstagere om de strategiske forandringer, der følger af den nye sikkerhedspolitiske situation, dels at identificere overordnede tiltag, som kan reducere usikkerhed og pege frem mod en fornyet europæisk orden.

For det første har Vestens reaktion siden 2014 været fokuseret på kollektivt forsvar i NATO, som derfor har genopdaget afskrækkelsens militære dimensioner. Herunder har NATO iværksat en række initiativer for at kunne forsikre alliancens medlemmer om, at sikkerhedsgarantien virker, og for i stigende grad

at kunne afskrække Rusland fra at foretage militære angreb på alliancens territorium. Men NATO-landene må også genopdagelse afskrækkelsen og konfliktens politiske dimensioner.

Derfor analyseres for det andet Rusland som en geopolitisk udfordring, inklusive doktriner, politik og konfliktvision. Ruslands særlige og historiske tilgang til multidimensionel konflikt kommer i dag til udtryk i både hybrid krigsførelse og forsøg på politisk indblanding og subversion, som det ses i Vesten. Den russiske regering modarbejder den europæiske enhed og dermed både NATO og EU's evne til at træffe beslutninger i fællesskab. Danmark og Vesten står over for en aktør, der ikke ønsker at følge de normale regler, og som aktivt bruger brudfladerne i de normale regler. Rusland udgør således en ny og fundamental udfordring for vestlig sikkerhedspolitik og et problem for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Det er en konfliktrelation, som Vesten og Europa ikke kan lade som om ikke eksisterer: Så længe Rusland ønsker, at relationen skal være konfliktfyldt, er den det.

Med udgangspunkt i Ruslands langvarige ambivalens i forhold til sin egen rolle i Europa og Vesten analyserer rapporten derfor også udfordringerne for den samlede europæiske orden. Rusland modarbejder aktivt denne orden, og der påhviler således Vesten et særligt ansvar for at skabe en inkluderende europæisk vision for orden. Det bør være en vision, som muliggør russisk sikkerhed, velstand og et selvbillende, der kan forenes med landets historie og nationale identitet. Dette indebærer, at Vesten ikke bør acceptere forestillingen om en særlig russisk indflydelsessfære, hvor Rusland frit kan diktere mindre staters udenrigspolitik og allianceforhold. I stedet bør Vesten skabe en vision for en ny stabil orden, der inkluderer Rusland, men samtidig fastholder princippet om staternes – selv de mindre staters – ret til selvbestemmelse, også i deres ydre forhold. Det vil altså give en vision for et fredeligt, frit og samlet Europa.



Figuren viser de tre analytiske elementer i CMS Rapporten *Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim*. Det centrale argument er, at Rusland konstituerer et geopolitisk problem, som både udfordrer Vesten på et konkret militært niveau og på et mere overordnet politisk niveau, der vedrører den europæiske orden. Problemet har rod i den multidimensionelle russiske konfliktvision. Det er derfor kun med en grundlæggende forståelse af Ruslands syn på konflikten med Vesten, at der kan skabes en ny vision for orden, som både de vestlige lande og russerne kan se sig selv i.



Anbefalinger

Udvikling af en ny europæisk orden

Overordnet bør Danmark, Europa og Vesten tage ansvar for at udvikle en ny vision for den europæiske orden, som fastholder grundelementerne i den europæiske sikkerhedsarkitektur, men samtidig har plads til Rusland. På kort sigt må de vestlige lande sandsynligvis belave sig på, at der vil være forskel på principperne bag den gældende orden og realiteterne på jorden i eksempelvis Ukraine. På lang sigt er det ikke desto mindre i Vestens interesse, at Rusland integreres i den europæiske sikkerhedsarkitektur.

Grundlæggende sikkerhedspolitisk situationsforståelse

Der er en sikkerhedspolitisk situation i Europa. Rusland er ikke indstillet på at være en konstruktiv partner i den politiske orden, som de vestlige lande har forsøgt at opbygge i perioden efter den kolde krig. Russerne ser sig selv i en fundamental konflikt med Vesten, og de udøver den i forskellige dimensioner, både på politisk og militært niveau. Der er tale om en konflikt, hvor Vesten er en part, uanset hvad de vestlige landes ledere og befolkninger måtte mene.

Situationsforståelse i forhold til, at NATO's respons er nødvendig, men ikke tilstrækkelig

Vestens umiddelbare svar såvel som mere langsigtede indsats må tænkes bredere end det blot militære i NATO-regi. Det er vigtigt for NATO, at der er enighed om fælles procedurer og beslutninger, og at der er politisk villighed til at arbejde på en sådan enighed, når den udfordres af forskellige opfattelser.

Endvidere er det vigtigt at erkende, at NATO's militære respons ikke er et tilstrækkeligt modtræk, da konflikten udfolder sig i ikke-militære dimensioner.

Situationsforståelse i forhold til hybrid krigsførelse

Rusland har i de senere år vist, at landet har evne og vilje til offensiv hybrid krigsførelse som ved annekteringen af Krim og involveringen i den ukrainske konflikt. Den hybride krigsførelse udgør et særskilt militært og mere overordnet strategisk problem for NATO og Vesten. Spørgsmålet om, hvordan man udøver hybrid afskrækkelse over for en nationalstat som Rusland, er blevet presserende som en særlig udfordring af hensyn til den overordnede afskrækkelses troværdighed.

Initiativ for hybrid afskrækkelse

Vesten bør udvikle mere systematisk viden om, hvordan russisk hybrid krigsførelse kan afskrækkes effektivt, bl.a. præventive socialpolitiske initiativer i de baltiske lande med henblik på at begrænse potentialet for kriser. Oprettelsen af et europæisk center for bekæmpelse af hybride trusler i Helsinki er et første skridt i denne retning.

Situationsforståelse i forhold til 'aktive foranstaltninger'

Ruslands omfattende brug af aktive foranstaltninger – herunder propaganda, indblanding i andre landes politiske processer og civilsamfundspåvirkning – udgør i dag et problem, som kræver særlig årvågenhed. Det skyldes dels den interne politiske splittelse i Vesten, der indebærer en forhøjet sårbarhed over for

aktive foranstaltninger, dels de nye og ekspanderende muligheder, som internettet giver russerne. Danmark og Vesten bør være på vagt over for Ruslands ageren i informationsrummet og aktivt imødegå og bekæmpe offensive russiske foranstaltninger.

Transparens kan reducere risiko for misforståelser

På kort sigt er det vigtigt, at de vestlige lande, samtidig med at de udbygger mekanismerne for afskrækkelse, også bidrager til at undgå at forhøje risikoen for misforståelser i samspillet med Rusland. I løbet af den kolde krig opbyggede USA og Sovjetunionen nogle relativt faste spilleregler i form af diplomatiske rutiner og kommunikationskanaler. Disse spilleregler skabte transparens, orden og en vis forudsigelighed i det konfliktfyldte forhold. Dette står i kontrast til den nuværende situation, hvor mange af de tidligere etablerede kommunikationsveje er skrinlagte.

Sigt mod militær og diplomatisk 'rutinisering'

Begge parter bidrager til uigennemsigthed og dermed usikkerhed gennem taktiske militære valg. Det gælder særligt Rusland, men også i et vist omfang NATO-landene. Det omfatter eksempelvis militære patruljeringsmønstre med særligt høj taktisk risiko, herunder f.eks. at flyve uden transpondere i europæisk

lufttrum. Det skaber risiko for uheld og utilsigtet eskalation. Ud fra et synspunkt om orden og strategisk signalgivning er det væsentligt for Vesten at overveje, om NATO med fordel kan adaptere operative mønstre, som sigter mod at genskabe rutinerne og det scenografisk velkendte i forholdet til Rusland. Forudsigelighed i den overordnede relation er i dette perspektiv vigtigere end jagten på de små taktiske fordele, der f.eks. kan være ved at flyve uden transpondere. Det kræver erkendelse af farerne for eskalation, bedre kontaktflader samt en bevidst indsats for at rutinisere den nye strategiske situation i konkret diplomatisk praksis.

Endelig bør Danmark fremme internationale regelsæt og aftaler, også i relation til USA

Den europæiske orden bygger i høj grad på internationale aftaler og institutioner. De internationale regelsæt er dog i dag under pres. Som et lille land har Danmark stor interesse i, at det gældende regelsæt opretholdes og overholdes. Danmark bør derfor være en klar stemme i det internationale rum, både over for Rusland, USA og store europæiske lande, for at støtte aftaler som INF-traktaten, Åben Himmel-traktaten og Wien-dokumentet.

Orden og afskrækkelse



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om Vestens forhold til Rusland, kan du også læse CMS Rapporterne:

- *Blandt venner og bekendte – udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik* (2017)
- *Hybrid Maritime Warfare and the Baltic Sea Region* (2016)
- *Russisk politik i Arktis efter Ukraine-krisen* (2016)

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: @MilStudiesCPH

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies